OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Silja Kantonen

Lausunto

11.2.2025

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi EU:n digitaalisesta matkustussovelluksesta ja digitaalisesta matkustustunnisteesta (U 53/2024 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä (U 53/2024 vp) eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi EU:n digitaalisesta matkustussovelluksesta ja digitaalisesta matkustustunnisteesta. Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen U-kirjelmää laadittaessa.

Komissio ehdotuksissa on kyse uusien digitaalisten matkustusasiakirjojen käyttöönotosta ja uudesta EU:n digitaalisesta matkustussovelluksesta, joiden avulla matkustajat voivat luoda ja tallentaa digitaalisen matkustusasiakirjansa. Uusien sääntöjen tarkoituksena on helpottaa matkustamista Schengen-alueelle ja tehdä siitä sujuvampaa ja turvallisempaa myös alueen sisällä.

Digitaalinen matkustustunniste olisi digitaalinen versio passin tai henkilökortin tiedoista. Matkustaja voisi luoda digitaalisen matkustustunnisteen joko passin tai EU:n kansalaisen

henkilökortin avulla hyödyntäen EU:n digitaalisen matkustussovellusta. Matkustustunniste sisältäisi samat tiedot kuin passin tai henkilökortin siru, myös haltijan kasvokuvan, mutta ei sormenjälkiä. Digitaalinen matkustusasiakirja voitaisiin tallentaa matkapuhelimeen ja sen käyttö olisi vapaaehtoista ja maksutonta. Matkustussovelluksen avulla matkustajat voisivat myös toimittaa matkasuunnitelmansa ja matkustusasiakirjansa etukäteen rajaviranomaisille, mikä lyhentäisi odotusaikoja rajanylityspaikoilla, koska useimmat tarkastukset voitaisiin suorittaa etukäteen.

Ehdotukset sisältävät EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä säännösehdotuksia. Henkilötietojen suojan kannalta on erityisesti huomioitava, että asetusehdotusten mukaan kasvokuvan sisällyttämisessä digitaaliseen matkustustunnisteeseen olisi kyse biometristen tietojen käsittelystä, jonka pitäisi mahdollistaa matkustustunnisteen haltijan luotettava tunnistaminen. Kuten U-kirjelmässä on asianmukaisesti tunnistettu, biometristen tietojen käsittelyssä henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten on kyse EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamista erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä, kuin myös valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisista tiedoista, joiden käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL ja 33/2016 ja PeVL 3/2017 vp).

Henkilötietojen suojan kannalta merkityksellistä kuitenkin on, että digitaalista matkustustunnistetta koskevan asetusehdotuksen johdanto-osan 15 kappaleen mukaan käyttöön otettava digitaalinen matkustustunniste sisältäisi sen haltijan sormenjälkiä lukuun ottamatta samat henkilötiedot kuin henkilökortti ja niitä käytettäisiin samoihin tarkoituksiin. EU:n digitaalista matkustussovellusta koskevan asetusehdotuksen mukaan ehdotus ei vaikuttaisi niiden henkilötietojen määrään tai luokkiin, joita tällä hetkellä käsitellään rajavalvonnan ja asiakirjojen myöntämisen yhteydessä unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti (asetusehdotuksen s. 13-14).

Vaikka asetusehdotukset eivät vaikuttaisi merkittävällä tavalla laajentavan rajan ylittämiseen liittyvää henkilötietojen käsittelyä, pitää oikeusministeriö valtioneuvoston kannassa esitetyllä tavalla tärkeänä sitä, että asetusehdotuksissa huolehditaan perusoikeuksienkunnioittamisesta, tietoturvallisuudesta ja tietosuojan toteutumisesta. Valtioneuvoston kantaa vastaavasti oikeusministeriö pitää tärkeänä, että digitaalisen matkustusasiakirjan hakeminen ja käyttäminen perustuu käyttäjänsuostumukseen ja neuvotteluissa pyritään varmistamaan, että ehdotettava sääntely on kaikilta osin EU:n tietosuojasääntelyn mu-

kaista, sen suhde EU:n tietosuojasääntelyyn on selvä ja siinä huomioidaan henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet. Seuraavaksi oikeusministeriö esittää muutamia tarkentavia huomioita kannassa mainittuihin seikkoihin liittyen.

EU:n digitaalista matkustussovellusta koskevan asetusehdotuksen 4 artiklan 6 kohdan mukaan EU:n digitaalisen matkustussovelluksen käyttö sekä digitaalisen matkustustunnisteen luominen ja käyttäminen on vapaaehtoista unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluville henkilöille ja kolmansien maiden kansalaisille ja perustuu heidän suostumukseensa. Asetusehdotuksen 7 artiklan 5 kohdan mukaan EU:n digitaalisen matkustussovelluksen käyttäjien on voitava milloin tahansa peruuttaa suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn EU:n digitaalisessa matkustussovelluksessa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen U-kirjelmässäkin asianmukaisesti huomioituun seikkaan, ettei asetusehdotuksesta vaikuttaisi käyvän selkeästi ilmi, olisiko edellä viitatuissa artikloissa tarkoitetussa suostumuksessa kyse yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesta suostumuksesta vai henkilötietojen käsittelyyn suojatoimena sovellettavasta suostumuksesta. Jatkovalmistelussa artikloissa viitatun suostumuksen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen olisi pyrittävä selventämään. Mikäli asetusehdotuksen mukaisessa suostumuksessa on kyse henkilötietojen käsittelyyn suojatoimena sovellettavasta suostumuksesta, olisi jatkovalmistelussa pyrittävä U-kirjelmässä mainitulla tavalla siihen, että suostumusta koskeva sääntely olisi riittävä täsmällistä ja että se täyttäisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset ns. suojatoimisuostumusta koskevat edellytykset.

Perustuslakivaliokunta on ennen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamista arvioinut suostumusta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Valiokunta on korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Valiokunnan mukaan tällainen sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen sen perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatimukseen julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin. Valiokunta onkin pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumusta. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja

vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä. (PevL 20/2020 vp, PeVL 30/2010 vp, s. 6/II, PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II sekä PeVL 19/2000 vp, s. 3/II.)